

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/15371>

Please be advised that this information was generated on 2018-07-07 and may be subject to change.

J.M.E. Derks, *De Grondwet en delegatie. Het delegatievraagstuk in constitutioneel perspectief*

Diss. ULimburg, Maastricht, promotor prof. mr. M.J. Cohen, co-promotor mr. A.W. Heringa, Koninklijke Vermande bv, Lelystad, 1995, XVII + 345 p., f 45, ISBN 9054582782

Dit proefschrift getuigt van veel ijver. Voor een aanmerkelijk deel bestaat het uit een beschrijving van beoefenaren van het staatsrecht bekende verschijnselen als attributie, delegatie, mandaat, van de doctrine daarover, en van de grondwetsherziening van 1983, dit alles voorzien van veel literatuurverwijzingen. Verder komt de toepassing van de grondwettelijke delegatieterminologie in de wetgeving en jurisprudentie na 1983 aan de orde, alsook het daarmee samenhangende vraagstuk van de verhouding tussen regelgeving en uitvoering. Wij zijn dan inmiddels beland bij p. 200 en wat de schrijfster in die pagina's te berde brengt is in het algemeen een goede weergave van de parlementaire stukken, de jurisprudentie en de doctrine. Veel nieuws biedt het echter niet, althans voor mij. Ook maakt de auteur niet steeds een keuze waar uiteenlopende visies aan de orde zijn. In hoofdstuk 8 (p. 203 e.v.) wordt een wat minder belopen pad betreden. Het behandelt het onderscheid tussen beleidsregels en algemeen verbindende voorschriften en de eventuele gevolgen van een gelijkshakeling van beide voor de grondwettelijke delegatieterminologie en het delegatievraagstuk in het algemeen. De auteur vaart hier wat meer op eigen kompas en raakt (daardoor?) soms enigszins de koers kwijt. Ik kom daar op terug. Hoofdstuk 9 behandelt voornamelijk de vraag of de Grondwet (ook) een materieel wetsbegrip kent, een discussie die reeds lang wordt gevoerd. Hoofdstuk 10 tenslotte

bevat conclusies.

De eerste zeven hoofdstukken zijn goed bruikbaar voor degene die een – overigens vaak in herhalingen vallend – overzicht wil hebben van de bovengenoemde onderwerpen. Bij een onderdeel heb ik echter mijn twijfels. Dit is hoofdstuk 7, waar de schrijfster van oordeel is dat het afnemen van de jurisprudentie over het onderscheid regelgeving-uitvoering vooral toe te schrijven is aan de opkomst en erkenning van de beleidsregel als rechtsregel (p. 193, 243). De rechter zou toekenning van discretionaire bestuursbevoegdheden gemakkelijker accepteren, mits deze 'gestructureerd' zijn door beleidsregels (p. 190). Als dat zo zou zijn, kunnen de grondwettelijke delegatieverboden (deels) de prullenmand in. Deze verbieden, zoals de auteur zelf ook opmerkt, onder andere toekenning van discretionaire beschikkingsbevoegdheden. Het zou toch eigenaardig zijn, als dit verbod (gedeeltelijk) niet meer zou gelden, als het bestuursambt (zelf!) maar beleidsregels stelt. De beer is dan echt los.

In hoofdstuk 8 komen twee hoofdvragen aan de orde:

a) de mogelijke gevolgen van de verheffing van beleidsregels tot algemeen verbindende voorschriften (wat mijns inziens ambtenaren prachtig vinden) en b) de mogelijke gevolgen van het degraderen van door bestuursorganen vastgestelde algemeen verbindende voorschriften tot beleidsregels. Nu zijn er weinigen die voor dat laatste pleiten, maar als intellectuele exercitie is het wel een aardig vraagstuk. De auteur raakt hier echter de koers kwijt. Zij meent namelijk dat op de wet berustende AMvB en regelingen van 'democratisch gekozen lagere organen' in het systeem onder b) toch algemeen verbindende voorschriften (kunnen) inhouden (p. 246, 248). Mijn vraag

is: zijn de regering, provinciale staten en de gemeenteraad dan géén bestuursorganen? Ik vermoed dat de auteur slechts ministeriële regelingen en (uitvoerings)voorschriften van G.S., B en W en burgemeester voor ogen had, maar dat valt nergens te lezen. Overigens komt de auteur naar mijn oordeel terecht tot de conclusie dat het onderscheid tussen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels moet blijven bestaan.

Hoofdstuk 9 is eveneens grotendeels van beschrijvende aard. De auteur merkt op dat het grondwettelijke wetsbegrip (art. 81 Gw) een formeel wetsbegrip is. Uit het constitutionele recht in ruime zin zijn volgens de auteur echter aanwijzingen te destilleren dat de wetgever de 'belangrijke kwesties' zelf moet regelen, hetgeen een bepaald type materieel wetsbegrip inhoudt. Daarvoor is onder andere steun te vinden in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Ik kan op dit punt wel met de auteur meegaan, maar ben er minder zeker van of dit niet meer een wens dan werkelijkheid is. Zo kunnen kwesties als euthanasie, het stakingsrecht en opsporingsmethoden moeilijk beschouwd worden als details. Waar bleef en blijft de wetgever op deze punten?

In de conclusies (hoofdstuk 10) meent de auteur dat de grondwettelijke regeling van de delegatiemogelijkheid en het delegatieverbod in het algemeen geslaagd is, ook al hebben de wetgever en de rechter soms problemen met de delegatieverboden. Maar het gaat mij te ver als de auteur stelt dat het delegatieverbod nog strenger zou moeten worden uitgelegd dan tot op heden is geschied en zou moeten inhouden dat geheel geen regelgevende bevoegdheid mag worden overgedragen (p. 297). Dan brengt men de wetgever echt in de problemen.

Wat van het proefschrift in zijn geheel te denken?

De beschrijvende delen zijn goed, maar bieden weinig nieuws. Daar waar de doctrine, de parlementaire stukken en de jurisprudentie minder houvast bieden, komt de auteur op diverse plaatsen, waarvan ik er

enige aanduidde, in de problemen. Gelukkig schrijft de auteur normaal Nederlands en vervalt zij niet in ambtelijk of beleidsmakersjargon. Ontroerend is dat de wetgever en andere 'mannelijke' of 'onzijdige'

ambten af en toe een vrouw blijken te zijn. Het boek had – zonder aan kwaliteit in te boeten, integendeel – aanmerkelijk korter kunnen zijn. Ik weet het echter: computers schrijven dikke boeken.

Al met al heeft de schrijfster de doctorsgraad terecht verworven.

C.A.J.M. Kortmann
februari 1996

J.B.H.M. Simmelink, *Algemeenheden in het wegenverkeersrecht, De WVV '94, begripsbepalingen en uitgangspunten*

*Diss. KU Brabant, Tilburg.
promotor prof. mr. M.S.
Groenhuijsen, Gouda Quint
Arnhem 1995, 360 p., ISBN
9038704216*

De omslag van de dissertatie van Simmelink maakt op iedereen die jong is geweest een onweerstaanbare indruk: met legostenen is een zeer onoverzichtelijke verkeerssituatie uitgebeeld, waarmee gesuggereerd wordt dat dit iets te maken heeft met het hedendaagse verkeer. Of is er meer orde in de verkeerschaos te brengen? En kunnen de juridische 'algemeenheden', die in het opschrift van het proefschrift worden aangekondigd, daarbij behulpzaam zijn?

De Wegenverkeerswet 1994 is in vergelijking met de vorige Wegenverkeerswet veel beter ingericht. Simmelink heeft daarvan gebruik gemaakt: hij bespreekt in hoofdzaak de artikelen 1, 2 en 5 van de nieuwe wet en becommentarieert deze bepalingen aan de hand van algemene juridische leerstukken. De heldere structuur van dit gedeelte van de nieuwe wet heeft Simmelink benut voor een overzichtelijke indeling van de tekst van zijn boek.

In het eerste en kleinere deel passen de belangrijkste begrippen van de WVV '94 de revue en wordt de verhouding tot andere wetten en verordeningen aan de orde gesteld. Simmelink laat bijv. zien dat de definitie van het begrip 'wegen' in art. 1 van belang is, alleen al omdat in vele delictomschrijvingen het gevolg van het strafbare gedrag zich op

de weg moet voordoen. De voor het openbaar verkeer openstaande weg is daarom een basisbegrip in de nieuwe wet. Maar door het vervallen van het begrip 'weg' in vele delikten als plaats waar het strafbare feit moet zijn begaan, is de reikwijdte van de wet aanmerkelijk verruimd in vergelijking met de vroegere wetgeving en is de exterritoriale werking van de wet eveneens vergroot. Het eerste deel van het boek heeft in hoofdzaak een beschrijvend en analyserend karakter. Bijzondere aandacht wordt besteed aan een vergelijking met vroegere verkeerswetgevingen. Dat ligt voor de hand nu de nieuwe WVV voortbouwt op de WVV '35, maar nog veel meer dan voorheen een algemene verkeerswet is geworden. Dit deel van het boek vormt daarmee de opmaat voor het tweede en grotere deel van het boek.

Dat deel heeft betrekking op het centrale strafbare feit van het verkeersrecht, artikel 5 van de nieuwe wet. Simmelink bespreekt de totstandkoming van deze overtreding, ontleedt de verschillende bestanddelen van het delikt, met uiteraard veel aandacht voor de begrippen gevaar en hinder in deze bepaling en onderzoekt de verhouding van deze bepaling ten opzichte van het stelsel van de gedragsregels van het RVV. Vervolgens plaatst hij de bepaling in het kader van de belangen en beginselen van het verkeersstrafrecht. Tot de beginselen rekent hij het veiligheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, maar niet de vlotheid. De vlotheid is z.i. niet meer dan een verkeersbelang. Het boek wordt afgerond met een Hoofdstuk over de

vraag of artikel 5 voldoet aan het 'Bestimmtheitsgebot'. Die vraag is klemmender geworden omdat art. 5 ruimer is geformuleerd dan art. 25 WVV '35. Ook ander gedrag dan gedrag in het verkeer wordt strafbaar gesteld op grond van artikel 5, als het gevolg van dat gedrag maar is dat op de weg gevaar of hinder wordt ondervonden. In de opvatting van Simmelink voldoet artikel 5 aan het Bestimmtheitsgebot, voorzover de basis van de ongeoorloofde van het gedrag is te vinden in concrete gedragsvoorschriften, voorkomend in het RVV, het VR of andere delicten. Een consequentie van zijn opvatting is dat de zogenaamde plamuurwerking van artikel 5 aan banden wordt gelegd; er vallen weinig gaten meer te dichten. Artikel 5 wordt weer gekoppeld aan allerlei concrete gedragsregels en verliest een deel van zijn zelfstandigheid.

Het boek van Simmelink kan nauwelijks meer als een 'proef'-schrift worden gezien; het is namelijk een zeer volwassen bijdrage aan het verkeersstrafrecht, tot stand gekomen nadat hij in verschillende eerdere geschriften had laten zien thuis te zijn op dit rechtsgebied. Gedeeltelijk heeft hij die geschriften dan ook verwerkt in dit boek. Bovendien heeft hij in de praktijk van het verkeersrecht zijn sporen verdiend, waarmee voorkomen is dat hij met onrealistische denkbeelden uit de bocht zou vliegen. Het boek is veeleer een afrondende bijdrage aan het verkeersstrafrecht dan een beginnersprodukt. Dat heeft het tevens mogelijk gemaakt dat hij het allesomvattende artikel 5 vanuit verschillende invalshoeken heeft kunnen overzien. Slechts een enkel onderwerp heb ik gemist, zoals een uiteenzetting over de relatie tussen artikel 5 en de wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften, die vanuit het administratieve recht grenst